

英国のソーシャル・ワークの施策と問題点

山 本 隆

- I はじめに
- II 戦後のソーシャル・ワークの流れ
- III 貧困問題とソーシャル・ワーク
——一九六三年児童青少年法をめぐって
- IV 地方自治体機構の集権とその問題点
- V おわりに

I はじめに

第二次大戦後、イギリスにおいて「福祉国家」体制が確立され、きめ細かな充実した福祉サービスが国及び地方自治体の責任の下で実施されるようになった。以来約四〇年の歳月が経過したが、現在でもやはり繰り返される議論が、「福祉とは何か」「ソーシャル・ワーカーは何をなすべきなのか」という根本的テーマである。

イギリスにおけるソーシャル・ワークの流れを振り返ってみると、一九五九年のヤングハズバンド報告が、戦後のソーシャル・ワークに普遍化と統合化の契機を与えたと言われており、また六八年のシーボーム報告は、ソーシャル・ワークに対して働く場（work place）での新しい枠組を提供したと評価されている。

しかし、一九六〇年代以降イギリス經濟不振の深化という状況の中で、社会福祉サービスと貧困問題、財政危機下での社会福祉政策の将来展望、ソーシャル・ワーカーと他のスタッフとの連繫問題、ソーシャル・ワーカーに対する教育、訓練のあり方など、多くの難問が山積したままである。

小論は、イギリス社会福祉界における模索状況を時系列的にフォローし、現在のソーシャル・ワーク状況における諸問題を社会・經濟的脈絡から検討しようとする試論である。

II 戦後のソーシャル・ワークの流れ

「窮乏の除去」を目標としたベヴァリッジの社会保障計画では、周知のように、社会保険が支柱にされ、それを支える補助手段として任意保険と国民扶助が位置づけられた。また、計画の前提として、完全雇用、児童手当、そして保健およびリハビリテーション・サービスが想定された。このように、イギリスにおける戦後のナショナル・ミニマムは完全雇用、家族所得の上昇、包括的な社会保障、そして国民保健サービス (National Health Service, NHS) によって基本的に保障されると考えられた。⁽¹⁾これに対し、社会福祉サービスは、一九四六年の NHS 法、四八年の国民扶助法の第三部、同年の児童法の中で、施設サービス及びソーシャル・ワーク・サービスとして位置づけられ、残余的役割 (residual role) に限定されていた。

こうして一九四八年を画期として、「福祉国家」体制の下で、イギリスの社会福祉サービスは進められ、大きく拡張した地方当局の権限 (と義務) 下において縦割的に行われた。反面、こうした自治体によるサービス行政は統一されておらず、無駄も少なくなかった。以来二〇年近くを経過して、種々の分立した社会福祉サービスを統合化する必要性が検討された。そのことを勧告したのが、一九六八年のシーボーム報告 (Report of the Committee

on Local Authority and Allied Personal Social Services)であった。この報告の中で、地方当局の下に統合的に組織・運営管理され、供給される社会福祉サービスが対人福祉サービス (Personal Social Services, PSS) として位置づけられたのは周知の通りである。

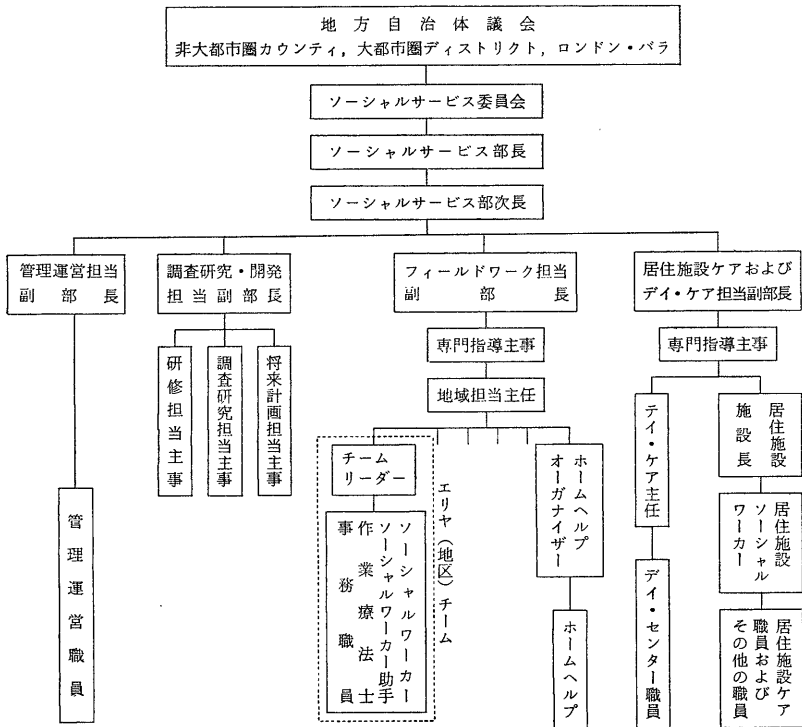
シーボーム報告の骨子は、包括的な PSS の理念とその具体化のための枠組を提示し、地域社会に立脚した (Community-based)、家族志向 (family-oriented) のサービスと、住民が容易にアクセスできる地方当局の新しい部局の設置を勧告したところにある⁽²⁾。こうしてこの勧告は、一九七〇年の「地方自治体社会サービス法」(Local Authority Social Services Act) によって制度化され、イングランドとウェールズの各自治体に社会サービス部 (Social services Department, SSD) が創設された。

またこのような動きと関連して SSD の基幹職員をソーシャル・ワーカーとして捉え、その教育、訓練体制を整備するため、中央ソーシャル・ワーク教育訓練協議会 (Central Council for the Education and Training in Social Work, CCETSW) が設立され、資格認定制度の統一化がなされた。その結果、ソーシャル・ワーク資格認定 (Certificate of Qualification in Social Work, CQSW) がソーシャル・ワーカーの公認統一資格となった。また既存の八つの専門職団体が、一九七〇年に、単一の英国ソーシャル・ワーカー協会 (British Association of Social Workers, BASW) となっている。これらの動きは日本のソーシャル・ワーク状況と比較の上でも非常に重要である。

このように一九七〇年代初頭のイギリスの社会福祉をめぐる状況として、一九七〇年法によって制度化された SSD 体系の中に、SSD 部長以下、CQSW の資格をもつソーシャル・ワーカーが配置され、SSD は地域における、ソーシャル・ワーカーの活動の拠点として位置づけられた点を確認しておくべきであろう。

ところが七〇年代中頃になって、制度的にみて整備されたばかりのソーシャル・ワークが混沌とした様相を呈してくる。というのは、相次ぐ制度の諸改革——一九六九年のスコットランドでのキルブランドン改革、七一年のイン格蘭ドとウェールズでのシーボーム改革、七二年の刑法、七四年の国民保健サービス法、同年の地方自治体法、等々の諸改正——が、ソーシャル・ワークに大きな影響を及ぼしたからである。これらの諸改革はソーシャル・ワークの機能及びソーシャル・ワーカーの業務内容に多大な変化を与え、ソーシャル・ワークの概念あるいはソーシャル・ワーカーの実際の業務に再考を迫った。

図1 地方自治体ソーシャルサービス部機構



出所：C. Hallet, The Personal Social Services in Local Government, G. Allen & Unwin 1982, p. 35.

特に、キルブランドン報告とシーボーム報告の両勧告の実施により、先にも触れたように、従来の諸々の社会福祉サービスが統合化され、そこから大きな混乱が生じていた。実際、新部局の中には、児童ケア・オフィサー、新たに研修を受けたジェネラリスト・ソーシャル・ワーカー、補助的な仕事を行うワーカー (Ancillary Worker) など、多くの職種が混在していたと言われている。そこで、改めて業務の役割分担を明確化することが求められ、一九七七年にBASWから「ソーシャル・ワークの課業」 (Social Work Task) が公刊された。この報告書の焦点は、CQSWをもつソーシャル・ワーカーが果たすべき役割と業務配分の基準を明確にすること、社会福祉諸制度の統合化のプロセスで生じた、社会福祉従事者間での職能区分を試みることにあった。⁽³⁾

しかし一九八〇年代に入ると、ソーシャル・ワーク状況をめぐって決定的局面を迎えることになる。サッチャー政権発足以降、厳しい福祉見直しの気運の中で、SSD及びソーシャル・ワーカーの存在が公費の無駄づかいを助長しているという批判がイギリス社会全般で高まってきたのである。これに先立つ、一九七八年、賃金や労働条件に不満をもつワーカーがストライキを断行し、これに対する批判が湧きおこっていた。この出来事も当時のソーシャル・ワークをめぐる状況を理解する上で重要である。マスコミ及び国会において、ワーカーによるストライキは激しく批難され、ソーシャル・ワーカーはむしろイギリスには不要であるとの議論が出されたほどであった。折しも、一九八〇年八月、コリン・ブルーワー (Colin Brewer) とジューン・レイト (June Lait) による『ソーシャル・ワークは生き残れるか』 (Can Social Work Survive?) という書物が発刊され、「ワーカー不要論」の火に油が注がれた。この批判に應えて、ソーシャル・ワーカーが占める位置と果たすべき役割を明らかにしようとしたものが「バークレイ報告」、『ソーシャル・ワーカー—役割と任務』 (Social Workers—Their Role & Tasks) にあったわけである。

パークレイ委員会が設置されたのは正に、このようにソーシャル・ワーカーが公衆の批難にさらされ、社会福祉の抜本的な見直しがなされようとしている時期であった。パークレイ報告はソーシャル・ワークの今後のあり方について三極構造を示している。即ち、シーボーム報告の路線を継承・発展させる形で「コミュニティ・ソーシャル・ワーク」を提示する多数派報告、「近隣基盤ソーシャル・ワーク」を主張するハドレイ少数派報告、及び「クライエント中心ソーシャル・ワーク」を守ろうとするピンカー少数派報告の三つの主張である。多様な形で提示されたパークレイ報告は、その是非をめぐって現在も議論が続けられている。

いずれにしても、約三〇〇万人という空前の失業者がイギリスの社会問題となっている現状で、失業による貧困者の増加、麻薬中毒やアルコール中毒、児童の放任や怠学、家族崩壊、非行の増大、等々によって社会福祉サービスの必要性が増している。こうした不況の悪化と福祉需要の増大の状況下で、SSDのソーシャル・ワーカーの自由裁量は困難になってきており、公的な義務でさえ果せなくなっていると言われている。ワーカーは、社会経済情勢の変化の中で、資源の分配者から抑制者に転じてきているとさえ指摘されている。現在、イギリスにおいて約二〇万人の公的職員が福祉に従事しており、SSDは強大な潜在力をもつ組織体として存在している。政治的影響力の受け方によっては、統制の手段にも解放の手段にも利用されうる福祉がどちらの方向を辿るのか、こうした厳しい問いかけが今なされているのである。

III 貧困問題とソーシャル・ワーク——一九六三年児童青少年法をめぐって——

戦後ベヴァリッジ体制の発足時から、残余的とされた諸福祉サービスは、一九五〇年代に入り、徐々に制度と現実との矛盾を露呈してくる。それが集中的に表われたのが地方自治体の児童部であり、そこから五〇年代後半にみ

られたワーカーの金銭的給付を与える権限の要求が湧き起こった。エイベル・スミス (B. Abel-Smith) とタウンゼント (P. Townsend) の調査研究で明らかとなったように、一九五〇年代の間に、公的扶助基準以下の所得で生活する労働者家族の数は、減少するどころか、増大さえしていた。彼らの調査結果では、一九六〇年時点で、公的扶助基準の一四〇%未満の貧困層は約七五〇万人に達しており、中でも約二二五万人は一六歳未満の児童であった。⁽⁵⁾ こうした背景には、有子世帯の最低生活が営めないような低賃金が広範に存在し、家族手当も低額に据えおかれたままであるという事情があった。

こうして、児童問題は五〇年代から六〇年代にかけて、社会福祉の焦点となっていた。この時期の政府の姿勢は、「問題家族」(Problem Family) モデルに示されているように、クライエントの抱える問題を社会的次元で捉えるのではなく、クライエント自身に貧困の原因を求めるものであった。そこでは、対人的な視点、あるいは人格的視点が強調されており、それが家族ケースワーク導入の根拠とされたのである。⁽⁶⁾ 反面、こうしたアプローチは「福祉国家」状況の下で、「貧困解消論」が有力であった時代だけに、受け入れ易いものであったと言えるよう。

しかるに、実際、家計の中の住居、光熱、水道費など、いわゆる社会的強制支出が払えないところからくる家族の生活困難、ひいては家族崩壊の危機に瀕したクライエントの問題を眼のあたりにしたワーカーは、経済的ニーズが止めどもなく広がる中で、対人サービスでは全く対応しきれない状況に置かれていた。クライエントの切実な経済上の諸問題に直面したソーシャル・ワーカーは、民間諸団体への照会に多くの時間を費さなければならず、また、クライエントの実情に応じて国家扶助委員会、住宅部等に照会することで問題を切り抜けていた。こうして、一九五〇年代後半になると、止むに止まらずワーカーは経済的給付を与える権限を要求し始めたのである。例えば、次のような意見が見られた。「どんな機関であれ、何らかの物的援助を提供することができないのであれば、「問題家

族」に取り組むことは實際的ではない。それらの家族は地方の扶助の源泉を使い尽くしている。それゆえ、物的援助の提供がもしケースワーク過程の一部分として行われるのであれば、与えられる現物及び現金よりも、ずっとすぐれた結果をもたらしうるのである⁷⁾。」

家族ケースワークと現金給付を法制度化する上で重要な役割を果たしたのがイングルビー委員会 (Inglebee Committee)——一九五六年任命・六〇年報告書提出——であった。多くのソーシャル・ワーカー団体が、委員会に対して、効果的な予防のためには専門性の高い徹底したケースワーク・サービスが求められていると同時に、必要な際は物的並び金銭的援助を提供する権限が地方自治体に与えられるべきだという資料を提出した。そして、一九六〇年代初頭になると、ソーシャル・ワークと経済的給付の完全な分離は、もはや有効性があるものとは考えられず、低賃金労働者家族の福祉要求に対して家族病理に基づく家族ケースワークという援助方法だけでは限界があることが明白になる。このことはイングルビー委員会によって公式に認められ、新たな対応が勧告された。こうして地方自治体に、金銭的及び現物給付を与える新たな権限が、一九六三年児童青少年法第一条 (the Children and Young Persons Act 1963, Section 1) によって付与されたのである。

この一九六三年法により、予防的介入を行う権限、すなわち必要あれば物品及び金銭による援助を与える権限も家族福祉サービスの主要な機能となり、その介入方法は当初、予防的ケースワーク中心であったが、次第に居住施設、デイ・ケア、物的金銭的援助、家政的援助などを含めた包括的なサービス提供に拡大していったのである。具体的には新しく認められた権限によって、家財道具の支給、割賦購入の支払い、ガス、電気料滞納、又は母親の病気の期間児童の世話に来る親戚の交通費などの支払いに利用されることとなった。それによって、民間団体との連繋が強化され、早めの警告の手配、追い立てをくわなで済むための家賃保証や家計への助言、住宅部との協力関

係も可能となった。⁽⁸⁾ここで一九六三年法第一条に関して特に強調しておきたい点は、戦後の所得保障と社会福祉サービスの「分離体制」が修正を余儀なくされ、ベヴァリッジ計画が部分的にせよ重要な変更を遂げたことである。

次に、イングランドにおける一九六三年法第一条下の経済給付支出の動向であるが、表Iにおいて、経済給付の急激な増加が明らかとなっている。一九六五年度を基準

準にすると、一九六九年度で五倍強、一九七一年度では一〇倍に迫る勢いを示している。

また、ワーカーに配分された金銭的援助総額は、一九六五—六六年で二六万七〇〇〇ポンドであったが、七六—七七年では四三〇万ポンドにまで増加していった。⁽⁹⁾

ヘイウッド (J. S. Heywood) とアレン (B. K. Allen) の調査は、一九六〇年代後半、北西イングランド地方の二つのバラと二つのカウンティ地域で、一九六三年法第一条下の利用者六五人を対象に行われており、第一条下の利用者が三つのグループ——現金給付、現物給付、ケースワーク——に分けられている。それによれば、ケースワーク・サービスが他の二つのグループを上回っている地域はなく、調査対象者の全てを三グループからみてみると、各々のグループの人数はほぼ等しくなっており、現金、現物給付の利用者は、ケースワーク・サービスの二倍にな

表 I 1963年児童青少年法第1条下における経済給付

年 額 (ポンド)	
1965~66	66,600
66~67	135,100
67~68	188,800
68~69	244,900
69~70	377,000
70~71	531,000
71~72	652,000
72~73	1,431,000*
73~74	2,429,000*
74~75	3,450,000*

* これらの数字には、他の諸項目の支払いが含まれている。それゆえ直接にはその前年度のものと、比較しえない。

(資料) Home Office, Department of Health and Social Security, Health and Personal Social Service Statistics for England

(出所) Michael P. Jackson & B. Michael Valencia, Financial Aid Through Social Work, Routledge & Kegan Paul 1979. p. 17, 20.

っている。次に、現金給付の理由をみてみると、三地域での主要な理由は食費である。残りの地域で多い理由は家賃滞納で食費は次にくる。⁽¹⁰⁾

また、ジャクソン (M. P. Jackson) ヴァレンシア (B. M. Valencia) によれば、イングランドにおいて、当初第一条下の現金給付のかなりの部分が食費、衣服、家庭内必需品に向けられており、また、最近では、燃料費、住居費の借金が重要なものとしてのぼってきている。利用者全体の特徴としては、国家給付の受給者が六三%、補足給付水準かそれ以下の低所得層が六〇%、フルタイム雇用に就いていない者が六〇%以上、単親家族が三二%となっている。これを先の三つのグループ別でみると、現金給付のグループでは、補足給付水準かそれ以下の貧困状態の中で生活している大家族の割合が六八%と最も高い。現物給付のグループでは、前のグループほどではないが依然として貧困である。通常その父親は民間賃貸住宅に住む熟練労働者である点で、このグループは平均してより安定している。ケースワーク・サービスのグループでは、補足給付水準かそれ以下の家族の割合は三六%で、諸給付に頼る家族は殆ど無いし、子供の数も少ない。⁽¹¹⁾

こうして、一九六三年法実施以降、家族崩壊を予防する事業の量は、飛躍的に増加し、一九七〇年には四万六〇〇〇人の児童が措置され、二二万人が自宅で監督指導を受けた。依然、夫婦関係の問題、家計の問題、親子関係の問題が主たるものであったが、児童部の救済能力を超える多くの慢性的貧困が存在した。⁽¹²⁾ この金銭的援助の拡大は少なくとも、一九七五年まで急速に拡大していったが、これ以降は経済的削減のため頭打ちとなり、根本的な問題が未解決のまま、自由裁量への権限は軽減されてきている。

ベヴァリッジ計画は画期的な貧困対策の確立を目指したが、早くも一九五〇年代には動揺を見せ始め、六〇年代における「貧困の再発見」は、ベヴァリッジ体制が有効に機能していなかったことを明らかにした。一九五〇年代

から六〇年にかけて、朝鮮戦争による軍事費増、国際収支の悪化、ポンド危機、低成長という危機的状況を呈するイギリス経済の長期停滞傾向の中で、貧困は解消されるどころかむしろ蓄積され続けてきたのである。さらに言えば、ベヴァリッジ体制の前提である完全雇用政策は、その実施が進められるほどに、貧富の格差を一層拡大させていったのである。

エイベル・スミスとタウンゼントの研究では、老人の貧困問題と並んで、児童貧困の深刻さが提起されたのであるが、それはとりもなおさず低賃金世帯の児童の貧困問題であった。一九六三年法は児童と家庭をとりまく根深い貧困問題への複合的な措置であったと言える。貧困の度合いが深くなり、貧困者数が増加し、それに低賃金労働者、失業者、疾病者、老人、児童、未亡人など各階層に広がって行ったのである。

1111 「問題家族」が抱える諸問題を把握する上で、小松源助教授の紹介によるイギリスの民間団体 *Family Service Units* の実践活動報告 (*Family Service Units Annual Report, 1961—62, pp. 5—10*) とそれに対する教授のコメント (小松、仲村、根本、畠山編『多問題家族へのアプローチ』有斐閣) を掲げておく。

『以下は、一八か月にわたって継続し、その間に家族とは一五六日接触し、そして他の機関やソーシャル・ワーカーと八〇回以上の接触した実践活動についてなされた「要約記録」と考察の抜粋である。

「二年前、メアリー (ケースワーカー) がブラン家を訪問した時、家族は共同住宅の三部屋で、二人の娘と五人の息子たちと生活していた。メアリーが招き入れられた部屋は、不潔でくすぶり、壁紙がはぎとられ、炉はこわされていた。床板の割れ目にはじゃが芋の皮やそのごみが詰め込まれており、そしてぼろ切れや汚れた衣類が部屋の隅に積み重ねられていた。一方の壁にそって使いこわされたピアノが置かれており、もう一方の壁にそってガタガタになった食器棚が不安定に置かれていた。このような陰気な部屋とは対照的に、円筒形になった銘柄の新しいリ

ノリウムが隅に立てかけられていた。これは、ブラン夫人が新しい住宅へ変った敷こうと夢に描いていたものであった。住宅リストに登録されてから一三年たった現在になってもその夢はかなえられないでいた。「私はひつぎの中に入れるだけです」と、彼女はメアリーに語った。

この部屋でブラン夫人は赤ん坊と寝ていた。寝台も敷布団もなかった。二人とも床の上に毛布と敷布を敷き、そして何着もの古いオーバーコートをひっかけて寝ていた。ブラン氏はこのような状態についてどうしようとしていくのかをメアリーが確かめたところ、夫はよその町で傷害を受けて入院しているが、家におつても遊びまわっているだけであるということであつた。ブラン夫人の語るところによると、夫は食費とその他当面必要な費用については少しも関心をもっていないということであつた。ブラン夫人は夫を激しく非難するだけであつた。その後の数週間の間に、その他の問題も明らかになつてきた。家の作りは悲惨な状態になつてしまい、雨もりがして壁の塗料がくずれてしまつていた。借金がたまつていた。子どもたちは学校へ行くことを嫌がり、そしてブラン夫人は劣悪な居住条件からくる皮膚疾患をわずらつていたけれども、治療を続けていなかった。」

ここで提起された当初の問題は、ほつたらかしにされている住宅の問題である。しかしながら、それ以外にも父親の傷害、母親の慢性疾患、夫婦問題、子どもたちの出席不良といった多くの問題があつた。F S U に送致されてくる家族には、一般に、この場合のように重視した問題が示されている。病氣は共通してみられ、そして多くの場合、親は精神疾患、情緒的障害、仕事や家事に関する技能の欠如などのハンディキャップをもっている。

ブラン家は家族として機能していなかった。しかし家族が直面しなければならなかつた状況について考えてみよう。ブラン氏は正規に働いており、そしてブラン夫人も言うように、家族が現に必要としている金を十分に与えて

いた。彼がそうできたのは、多少熟練を必要とする職場でよい工員として勤め、しかも長時間の残業をしていたからであった。しかし彼には休息時間が全くなかったし、むだ使いする余地が全くなかった。多くの労働者は、この規模の家族を養っていきけるだけの給料を得ることができないでいる。F S U が援助している成人男子の大多数は、不熟練労働者であり、そして家族の多くは四人もしくはそれ以上の子どもをかかえているため、父親が正規に働いていても、家族全体の収入は国家扶助局が定めている必要額を超えないのである。貧困から逃れられない場合、仕事を続け、十分にやりくりしていくためには親の側にもすごい強さが必要である。この状況は、よく指摘されるような「豊かな」社会においては、不熟練労働者にとくに厳しくのしかかってくる。ここでは、貧困は災難というよりも本人の欠陥によるものとされてしまうのである。

経済的困難は不適切な住宅によって悪化させられるといってもよい。一定の住宅をきれいに保つためには非常に多くのエネルギーと時間を費やさなければならない。お湯、風呂、空間が全くない場合、数人の子どもを抱えた家族の世話をすることは、母親の力を弱めて、身体的な故障を引きおこし、情緒的に疲れさせてしまうことになる戦いであるといつてよいのである。

F S U に送致されてくる多くのケースは、親がもはや奪闘を続けることができなくなってしまっているために、崩壊状態になってしまっている。父親は働くことを止めてしまい、母親は世話をしたり、やりくりしたりすることを止めてしまっている。そこから、不満、辛らつ、非難が出現し、そして家族の生活や夫婦の幸福を破たんさせてしまっている。妻は夫に腹を立て、夫は家に帰らずに外で過ごし、だんだん仕事もなくなってしまう。あきらめの気持が強まってくる。夫婦とも無気力になり、自分たちには将来がないと感じるようになってしまう。このようにして「問題家族」が作り出されてしまうのである。

このパターンのいくつかをブラン家にも見い出すことができる。ブラン夫人は、もはや改善に向つて努力しようせず、絶望的になり、苦しみから逃れるには死ぬだけであると感じている。しかし、それにも拘わらず、なお残存しているいくらかの希望がある。最悪の事態においてさえも、何かよりよくしていこうとする望みがひらめいているものである。これこそケースワーカーが大事に育てていかなければならない点なのである。それは、子どもたちに対する親の愛情であったり、親が子どもたちに抱く念願であったり、親たちが維持しようとする水準であつたりするであらう。

このような状況のなかで援助していくことができるためには、まず何よりも、対応していく人びとに対する理解と同情が不可欠である。

「メアリーは、まず最初に、母親と赤ん坊がよく寝られるように条件を整えるところから始め、ベッド、マットレス、シーツ、毛布などを用意した。家族に新しい住宅を与えられないか問い合せてみたが、今のところ見込みが全くないということであつた。メアリーは病院を訪問し、ブラン氏と現状について話合つた。彼はかなり協力的であるように思われた。しかし、ブラン夫人が耳打ちしたところによると、彼は何でも直ぐ同意するが、全く実行しないということであつた。彼が家に帰つた時、あらゆる機会をとらえて、父親として家族が直面している事柄についてもっと責任のある役割をとることが大切であると感じとらせるようにもつていった。彼は妻を毛嫌いするようなことは全くなかつたが、ただ友人といっしょにいることを好んだし、酒を飲むことが好きであつた。

徐々に、ブラン夫人は誰かが自分に味方していると感じ始め、そして現在、いかに困難であらうと、いく分かでも家のなかで努力するようになった。ブラン夫人は、衣類の洗濯をいつも十分に丁寧にしたり、身なりを清潔にした

り、子どもたちをかわいがり、世話したりするようになった。メアリーは、現状のなかでも希望がもてる側面があることを力説し、そしてブラン夫人のためによりよい便宜がはかられるよう可能な、あらゆる努力をする約束をした。ブラン夫人は、自分の気持ちをほとんど表現したことがない無口な人であったが、ある時『私はあなたのような人たちがいるとは知りませんでした。私は、できることだったら、もっと早くにあなたの援助を受けたかった』と話すぐらいになった。

その頃、ブラン夫人は妊娠したが、同時に不安と抑うつを示すようになってきた。彼女が確実に試みてきた努力を維持していけるか、それとも駄目にしてしまうかの瀬戸際におかれてしまった。メアリーは、いよいよ新しい住宅へ変る以外にどうしようもないと感じた。メアリーは、すでに自立更生させなければならない家族に住宅提供をはかる特別委員会に働きかけ、そのリストに登録してもらっていた。事態が差し迫っていることを再度力説したところ、間もなく住宅が提供されることになった。メアリーは、ブラン氏がこの新しい事態の成り行きに関心をもつよう励まし、そして新しい住宅へ移ることに伴う問題を話し合った。最初、ブラン夫人は全くうろたえ、新しい責任を果せるかについてかなり心配した。彼女は、自分が六部屋をきりまわせるなどとは考えられなかった。メアリーはブラン夫人がこのような事態に対処していけるよう援助したが、その結果、家族もだんだんに落ち着いてきた。」

メアリーは、ブラン夫婦に対して家族の物的条件を改善するところから始めたが、これは両人の協力を通してなされた。メアリーは、夫妻の両方に接触し、夫妻間の反目を強固にしてしまうのでなく、家族全体のために夫妻を親密に結びつけていくように試みた。妻が家事・育児を十分できないのは夫の責任であると主張したり、熱心の余

り現状のなかで妻の能力をこえる清潔さの水準を維持するよう圧力をかけて妻の絶望的な氣持を強めさせたりして、夫婦間の割れ目を増大させることの方がワーカーとしてたやすいであろう。しかし、メアリーは、そうではなくて、夫妻を親として受け入れたり、夫妻が責任を十分にとることができるとみていると伝えたりして、誰かが味方になってくれているという氣持を夫妻が抱けるようにした。

この例で、ワーカーにはクリスチャン・ネームを、親には「ブラン夫人・ブラン氏」という表現を用いているが、これはFSUにおいては慣例になっている。ワーカーたちは、自分たちが援助していこうとしている者よりも知識をたくさん持ち、能力があり、権力をもっていると思わせるようになるのを避け、そして援助しようという氣持をもって臨んでいること、家庭と家族に対し責任をとれる成人として親を受け入れようとしていることを端的に表そうと望んでいる。

メアリーは、劣悪な住宅条件が家族にとって耐えられないほどの重荷になっていることを痛感し、地方自治体部局と協力して新しい住宅へ移れるよう手はずを整え、新しく出発させるようにした。このことは、家族福祉に就いていかに重要であろうとも、メアリーの力だけでできるものではない。FSUは決して単独でやれるものではない。われわれの事業は、違ったやり方で家族を援助できる他の人びとやサービスの理解と協力が得られるかどうかにかかっている。われわれは、他の社会的サービスや地方当局部局における同僚たちとだけでなく、医師、教師、牧師、ときには近隣の人びとと緊密に協働する。崩壊の危険にひんしていたり、根深く長期にわたる問題で不利な条件を背負わされたりしている家族は、必要とする援助のすべてをひとりのワーカーからだけで得ることなどできない。彼らが問題を克服していくのに親密な対人関係はきわめて重要であろうが、しかし彼らは友人から励まされたり、地域の福祉サービスから持続的支持をしてもらったりすることが必要なのである。

「家族が古い住宅から持参できそうな家具類をほとんど持っていなかったため、新しい住宅の家具をそろえるのに特別委員会とF S U支部はできるだけの援助をした。ブラン夫人は妊娠の間とても心配するようになったが、しかし移転してから五か月目に出産を無事すまうことができた。メアリーは、ブラン夫人が以前には耐えることができなかった歯の治療を徹底的にするよう連れていったりしたが、そのためブラン夫人の健康はよくなり出した。劣悪な居住条件による皮膚疾患も全く直ってしまった。彼女の家事や育児のやり方も良好になり、そして学校への出席問題もなくなってしまった。ブラン氏は、余分な出費をまかなえるように妻に渡す家事費を増額したし、以前よりもずっと多く家にいるようになり、そのため酒を飲むことも少なくなってしまった。ブラン夫人が夫を絶えず非難することは止んでしまい、夫婦関係もずっとよくなってきた。

現在、ブラン家にはまだ問題、困難、不安定が存続しているが、しかしもはや崩壊してしまいそうな家族ではなくなっている。希望のある家庭であり、未来ある家族なのである。」

メアリーは多種類の問題に取り組み、多くの異なったやり方で援助した。メアリーは保健、住宅、清潔、増大していた夫婦の不和に、また日ごとに生じるその他の事態に対処した。メアリーは、ある事態にはじかに取り組んだが、ある問題は家族生活の他の側面に改善がみられるにつれて消失していった。子どもたちの出席問題も心配がなくなってしまった。家庭が改善されるにつれて、ブラン氏は家で時間を多く過ごすようになり、妻との関係もよくなってきた。ワーカーは実際に即して援助を与え、寝具類や家具類を用意してやったり、ブラン夫人が必要な医学的治療を受けられるよう援助したりした。』

IV 地方自治体機構の集権化とその問題点

一九七〇年代以降、PSS が形成されてくる中でのもう一つの重要な動向局面は、地方自治体機構の集権化をめぐる問題である。一九六〇年代から七〇年代にかけて地方自治体機構全般にわたる再編、とりわけ一九七二年のベインズ報告 (Bains Report) を受けて民間企業で開発されたコーポリット・マネージメント (Corporate Management) が地方自治体に導入されたことによって生じた結果が注目される。即ち、コーポリット・マネージメントの導入によって、能率性や効率性の基準に基づいて、地方自治体の行政活動と財政支出が見直され、自治体機構全体のシステム化及びコントロール化が發展していったが、それと同時に議員や自治体労働者の日常の権限が剝奪され、集権化、官僚化が強化されていったのである。⁽¹³⁾

こうした地方自治体改革の傾向の中で、統合化されたSSDには以下のような矛盾が表面化してきていた。即ち、シーボーム改革以降、イギリスのソーシャル・ワークに根強い専門主義ないし職能主義が一層強まっていたが、自治体機構の集権化による福祉業務のルーティン化がこれらの専門性への要求と対立し、矛盾を深化させていったのである。また、この時期、福祉労働者の間に、一種の無力感が広がっていったと言われており、それは業務量の増大とともに自治体機構全体にわたる集権化、官僚化のプロセスと関わって生じていた。従って、福祉現場での、これらの矛盾や無力感を克服しようとすれば、ソーシャル・ワーカーは対象者へのサービス改善と自らの労働諸条件改善を統一的に捉え、労働組合運動の中でこれを要求せざるを得ない。⁽¹⁴⁾七〇年代後半のソーシャル・ワーカーの労働組合運動の發展、特にエリア・チームにおけるチーム・リーダー以下の末端の現業ワーカーの間にみられる組織化はそのことの証左とみることができよう。このような脈絡から考えるならば、この時期のソーシャル・ワーカー

の専門主義の志向が問題化してくるのは、社会サービスが普遍主義的に制度化されたためではなく、彼らが働いている地方自治体機構の集権化・官僚化が前述の問題状況を作り出していると考えられる。

以上のように、自治体機構の集権化、官僚化の中で、近年ソーシャル・ワーカーによる労働組合の発展がみられており、そこでは、業務のスピードアップ、業務量の増大、貸金や労働諸条件の悪化、職員の首切り、合理化、レイト・キャッピング等々に反対していく気運が盛り上っている。先にも触れた通り、ここでは労働諸条件の改善とサービス改善を統一的に捉え、労働組合運動として闘うようになってきており、このような動向に注目をしていく必要がある。

V おわりに

イギリスのソーシャル・ワークは、シーボーム改革を経てSSDが各地方自治体に設置されたことにより、地域における活動を一層強化してきている。

ところが、制度的に統合化されていった反面、ソーシャル・ワークそのものは混沌とした状況となってきた。諸制度の改変により、ソーシャル・ワークの機能、ソーシャル・ワーカーの業務内容が改めて問い直されたためである。これに対する答えとして、一九七七年にBASWから『ソーシャル・ワークの課業』、八二年に『バークレイ報告』が出されたことは前述の通りである。これらの報告書に対する評価をめぐっては、今なお議論が続けられている。

いずれにしても、既に触れたように、約三〇〇万人という空前の失業者がイギリスの社会問題となっている現状で、貧困者の増加、非行、犯罪の悪化、家族崩壊、麻薬・アルコール中毒者等々の増大によって、社会福祉サービ

スの必要性が一層切実となっている。現在、イギリスにおいて約二〇万人の公的職員が福祉に従事しており、SSDは強大な潜在力をもつ組織体として存在している。政治的影響力の受け方によっては、統制の手段とも解放の手段ともなりうる福祉がどちらの方向を辿るのか、こうした厳しい問いかけが今なされている。

と同時に、このことは福祉労働者が主体性を獲得する機会でもある。そのためには、修羅場のような福祉現場の中で、社会経済情勢の把握に立った積極的な活動、運動が望まれているのである。

註

- (1) S. W. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, Agathon Press, 1969 (邦訳) 山田雄三監訳『ウェリスマン報告』至誠堂一九六九
- (2) Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services, HMSO Cmd. 3703, 1969 (邦訳) 国際社会福祉協議会日本国委員会『シーサム委員会報告書』一九七〇
- (3) BASW Working Party Report, "The Social Work Task" 1977 (訳)『ソーシャル・ワークの課業——ソーシャル・ワーカーの役割は何か』大阪市立大学生活科学部社会福祉学研究室 一九八一
- (4) Barclay Committee, *Social Workers—Their Role & Tasks*, Bedford Square Press, 1982, (邦訳) 小田兼三『ソーシャル・ワーカー——役割と任務』全国社会福祉協議会 一九八四年。
- (5) Brian Abel-Smith and Peter Townsend, *The Poor and the Poorest*, G. Bell & Sons, 1965, p. 41.
- (6) M. P. Jackson & B. M. Valencia, *Financial Aid through Social Work*, Routledge & Kegan Paul, 1979, p. 8.
- (7) R. T. Easten, "Preventive Casework in Children's Departments," Case Conference vol. 5, No. 8, 1959, in Jackson & Valencia, *Ibid.*, p. 12.
- (8) Eileen Youngusband, *Social Work in Britain: 1950—1975*, vol. 1, George Allen & Unwin, 1978, p. 44. (邦訳) 本出祐之監訳『英国ソーシャル・ワーク史一九五〇—一九七五』上 誠信書房、一九八四年、三六ページ。
- (9) Peggy Foster, *Access to Welfare*, Macmillan, 1983, p. 146.
- (10) J. S. Heywood and B. K. Allen, *Financial Help in*

Social Work, Manchester University Press, 1971 444
の編分は Jackson and Valencia, op. cit., pp17—18,
p. 43, pp. 109—111 図表 248°

(11) Bill Jordan, Poor Parents: Social Policy and the
‘Cycle of Deprivation’, Routledge & Kegan Paul, 19
74, pp. 87—90.

(12) E. Youngusband, op. cit., pp 44—45 (邦語) 三十七

をみる。

(13) S. Bolger, P. Cornigan, J. Docking & N. Frost,
Towards Socialist Welfare Work, Macmillan, 1981.
p. 59.

(14) Ibid., pp. 74—78.

(社会学研究科「博士後期課程」社会福祉学専攻)

